



Informe final sobre el proyecto de Reforma Tributaria para la igualdad y la justicia social

Informe #35
*21 de noviembre
de 2022*

Después de meses de debate, la Reforma Tributaria para la Igualdad y la Justicia Social ha sido finalmente aprobada. ¿Qué pueden esperar los ciudadanos de la reforma? En este informe hacemos un balance sobre los aspectos positivos y negativos de la reforma.



Pontificia Universidad
JAVERIANA
Bogotá

| VIGILADA MINEDUCACIÓN |

Observatorio fiscal
de la Pontificia Universidad Javeriana

Índice

| | |
|---------------------------------------|----|
| — Introducción | 3 |
| — Lo discutido y aprobado | 5 |
| — Lo discutido pero no aprobado | 15 |
| — Conclusiones | 17 |

— Introducción

Después de más de tres meses de debate, el pasado 11 de noviembre las dos cámaras legislativas conciliaron la versión final de la [Reforma Tributaria para la Igualdad y la Justicia Social](#). ¿Cuál es el balance general de la reforma? ¿Qué elementos positivos y qué elementos negativos tiene? ¿Qué cosas quedaron faltando? En este último informe, el Observatorio Fiscal trata de responder estas preguntas.

El proyecto de [reforma tributaria](#) radicado el 8 de agosto por el Gobierno Nacional se centraba en eliminar algunos tratamientos preferenciales a las empresas y en incrementar los impuestos a las personas que ganan más de \$10 millones de pesos mensuales. Sin embargo, en lugar de avanzar en la construcción de un sistema impositivo que dependa más de los impuestos directos sobre las personas y que reduzca la carga tributaria sobre las empresas, la versión final de la reforma focaliza sus metas de recaudo en unas pocas actividades económicas. En particular, del recaudo adicional esperado, la mitad provendrá del sector minero-energético.

Como de costumbre, gobierno y congresistas se reunieron en largas sesiones de trabajo a [puerta cerrada](#) en el Ministerio de Hacienda donde se acordó el texto final de la ponencia para el segundo debate de la reforma. Esta ponencia modificó 23 artículos, eliminó 3 e incluyó 17 nuevos. El 2 de noviembre fue aprobada la reforma en el Senado de la República y el 3 en la Cámara de Representantes, con diferencias en algunos de sus artículos que tuvieron que ser conciliadas. Después de alcanzar la conciliación, el Congreso aprobó la versión final la segunda semana de noviembre.

La Tabla 1 presenta la meta de recaudo y su desagregación desde la radicación del proyecto hasta su aprobación final. Desde su radicación hasta su aprobación, la meta de recaudo para 2023 disminuyó de \$25 a \$20 billones. La mayor parte del recaudo provendrá de recursos del uso del subsuelo. En particular, \$11 billones se recaudarán por este concepto, equivalentes al 55% del recaudo total. El aporte adicional de las empresas será de \$4

billones. El recaudo adicional de las personas naturales se redujo a tan sólo \$1,3 billones. El recaudo esperado por impuestos saludables y ambientales también se redujo a tan sólo \$0.8 billones para 2023, aunque aumentará en los años subsiguientes. Nótese que, en su versión final, más de la mitad del recaudo vendrá del sector minero energético. La excesiva dependencia de una actividad económica refleja la poca capacidad del estado de buscar fuentes de tributación alternativas.

sanción presidencial. Este documento está dirigido a todos los ciudadanos que, sin ser especialistas en tributación nacional, quieren conocer la forma en la que esta reforma afecta sus bolsillos y la economía en general. El impacto definitivo de la reforma dependerá del uso específico que se les den a esos recursos adicionales. Llamamos a la ciudadanía a estar muy atentos sobre el destino final de los recursos que se esperan recaudar a través de la reforma aprobada.

En [nuestro anterior informe](#), analizamos los principales aspectos de la ponencia aprobada en el primer debate. En este informe discutimos la versión definitiva de la reforma tributaria, la cual pasará ahora a

Tabla 1: Recaudo esperado de la reforma para 2023

| Categoría | Recaudo esperado en billones de pesos | | |
|-------------------------------|---------------------------------------|------------------------------------|-------------------------------------|
| | Proyecto inicial | Proyecto aprobado en primer debate | Proyecto aprobado en segundo debate |
| Renta personas naturales | \$5,5 | \$1,9 | \$1,3 |
| Impuesto al patrimonio | \$2,7 | \$1,5 | \$1,5 |
| Personas jurídicas | \$5,1 | \$3,0 | \$4 |
| Recursos por uso del subsuelo | \$7,0 | \$11,3 | \$11 |
| Saludables y ambientales | \$2,5 | \$1,4 | \$0,8 |
| Otras medidas* | \$2,2 | \$3,0 | \$1,4 |
| Total recaudo | \$25 | \$22 | \$20 |

*Incluye el límite a los beneficios tributarios, modificaciones al régimen de Zonas Francas, impuesto mínimo y otros.

Fuente: Cálculos propios con base en información del Ministerio de Hacienda.

— Lo discutido y aprobado

Impuesto de renta para personas naturales

El impuesto de renta de las personas naturales recae sobre los ingresos que perciben las personas. Estos ingresos pueden ser rentas laborales, no laborales, pensiones, ganancias ocasionales, rentas de capital o dividendos. Como lo detallamos en nuestra [Guía Ciudadana a la Tributación](#), para pagar el impuesto de renta los ingresos de las personas naturales se dividen en tres grupos o cédulas tributarias. Tanto los dividendos como las ganancias ocasionales cuentan con cédulas independientes con tarifas específicas. El resto de las rentas se agrupan en una cédula general sobre la cual se aplica un [esquema de tarifas marginales](#).

La reforma proponía que todas las rentas se agruparan en una única cédula a la que le aplicarían tarifas marginales que van desde [0% hasta 39%](#). En la versión aprobada finalmente, se excluyó a las ganancias ocasionales de la unificación de cédulas. De esta forma, las ganancias ocasionales seguirán siendo tratadas de forma independiente. La tarifa sobre las ganancias ocasionales aumentó del 10 al 15%, excepto por aquellas provenientes de los juegos de azar, las cuales continuarán tributando al 20%.

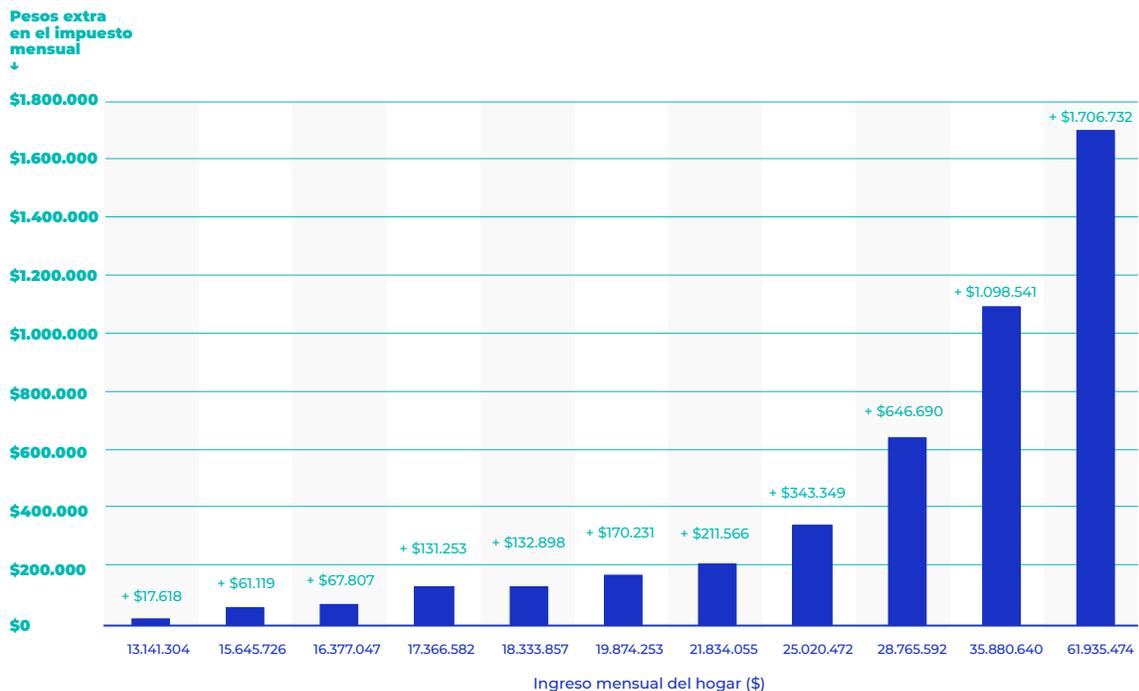
Por su parte, los dividendos se sumarán a las demás rentas de la cédula general pero su tarifa marginal irá desde [0% hasta el 20%](#). Esto obedece a que, si bien los dividendos pasan a ser parte de la cédula general, cuentan con un descuento de hasta 19 puntos porcentuales en la tarifa. Dicho lo anterior, [más del 80% de los dividendos son devengados por personas que enfrentan tarifas marginales del 28% o más](#). El nivel adicional de complejidad en la tributación de los dividendos hubiese podido ser evitado conservando los dividendos en una cédula aparte con una tarifa plana de entre el 10 y el 20%.

La reforma aprobada también disminuye el tope de exenciones y deducciones de \$17,8 millones mensuales a \$4,7 millones mensuales. Dado que los declarantes más pobres difícilmente alcanzan exenciones y deducciones hasta esa cifra, esta modificación afecta principalmente a los declarantes de mayores ingresos.

Por otro lado, en la legislación vigente, cada persona puede deducir hasta el 10% de su renta líquida si tiene un dependiente o persona a cargo. A partir del próximo año, cada persona podrá deducir hasta \$250 mil mensuales por cada dependiente, máximo de 4. Por tanto, una persona podrá deducir hasta \$1 millón mensual si tiene 4 dependientes. Sobre este punto, consideramos que la base gravable **debería ser aún más sensible** al número de dependientes a cambio de reducir aún más otras deducciones y exenciones.

Todas estas modificaciones implican cambios sobre el impuesto de renta que pagan las personas. En el Observatorio Fiscal utilizamos un modelo de microsimulación para estimar los efectos de la reforma. Los resultados se presentan a continuación. En el Gráfico 1 se expone el pago mensual adicional de impuesto de renta para hogares de distintos perfiles de ingreso. En el Gráfico 2 se expone el pago adicional del impuesto de renta como porcentaje del ingreso. En el Gráfico 3 se presenta el pago adicional del impuesto de renta como porcentaje del impuesto a cargo del año anterior.

Gráfico 1. Pago adicional del impuesto de renta por mes (\$).



Fuente: cálculos propios

Gráfico 2. Pago adicional del impuesto de renta como porcentaje del ingreso (puntos porcentuales).

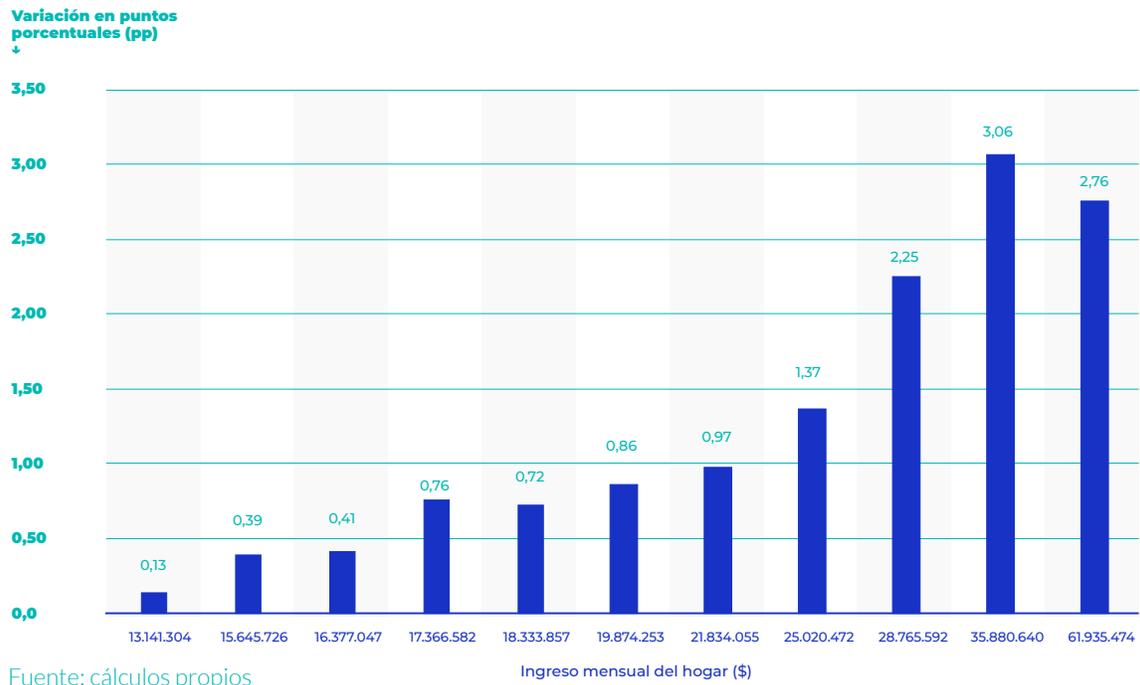
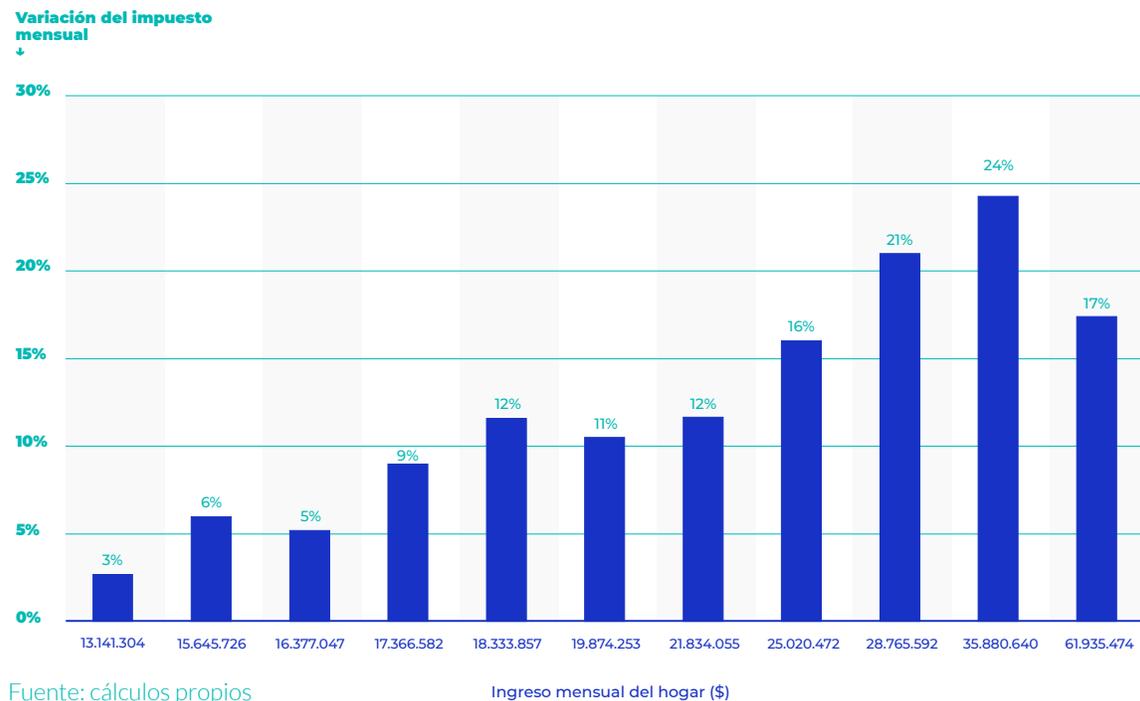


Gráfico 3. Pago adicional del impuesto de renta como porcentaje del impuesto a cargo del año anterior (porcentaje).



En primer lugar, nuestra simulación muestra que ningún hogar con menos de \$13 millones de ingresos mensuales se verá afectado por los incrementos en el impuesto de renta. En segundo lugar, ningún hogar con ingresos entre \$13 y \$22 millones mensuales enfrentará un aumento en su carga tributaria mayor a un punto porcentual. En tercer lugar, el pago adicional del impuesto de renta como porcentaje del impuesto a cargo del año anterior será en promedio del 12% para quienes enfrenten algún cargo adicional.

Estas modificaciones en el impuesto de renta a personas naturales concuerdan con el principio de progresividad. Permiten gravar en mayor medida a quienes cuentan con un mayor ingreso. En particular, la reforma aumenta la carga tributaria del 1% más rico de las personas naturales de Colombia, quienes corresponde a todas aquellas personas que devengan más de \$10 millones mensuales. Dicho esto, la reforma parece basarse en la presunción de que la carga tributaria del 1% más rico de los colombianos es menor que la de los demás colombianos. Esta presunción, basada en el [informe de la comisión de expertos en beneficios tributarios](#), no parece estar sustentada por los [datos más recientes](#).

Como se ha mencionado anteriormente, esta reforma pudo haber sido mucho más ambiciosa en cuanto a sus propuestas de recaudo. [La tributación de las personas naturales puede ser mucho más amplia, simple y eficiente sin comprometer la sostenibilidad de las finanzas públicas.](#)

Impuesto al patrimonio

La reforma incluye un impuesto sobre el patrimonio de las personas naturales que en el 2023 tengan un patrimonio líquido por más de \$3.000 millones. Específicamente, los patrimonios de hasta \$3.000 millones no tendrán impuesto a cargo. Los patrimonios mayores a \$3.000 millones y menores a \$5.000 millones tendrán una tarifa marginal del 0.5%. Los patrimonios mayores a \$5.000 millones y menores a \$10.000 millones enfrentarán una tarifa marginal del 1%. Finalmente, desde el 2023 hasta el 2026, los patrimonios mayores a \$10.000 millones tendrán una tarifa marginal del 1,5%. En la Tabla 2 se presenta el impuesto a cargo para cada nivel de patrimonio.

Este diseño es una mejora sustancial en términos de eficiencia respecto a otros esquemas de impuesto al patrimonio que han estado vigente en distintas ocasiones en el país. En los anteriores, el impuesto al

Tabla 2. Tarifas del impuesto al patrimonio e impuesto a cargo

| Rangos en millones de pesos | | Tarifa marginal | Impuesto a cargo |
|-----------------------------|-------------|-----------------|--|
| Desde | hasta | | |
| >0 | \$ 3.000 | 0,0% | \$0 |
| > \$3.000 | \$ 5.000 | 0,5% | (Patrimonio - \$3.000 millones) x0,5% |
| > \$5.000 | \$ 10.000 | 1,0% | (Patrimonio - \$5.000 millones) x1,0% + \$10 millones |
| < \$10.000 | En adelante | 1,5% | (Patrimonio - \$10.000 millones) x1,5% + \$60 millones |

Cálculos propios con base en el texto aprobado del proyecto de ley “por medio del cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones”.

patrimonio aumentaba en varios millones de pesos con un peso adicional de patrimonio. Estos esquemas generaban incentivos muy fuertes para no aumentar el patrimonio. Con esta reforma, un peso adicional de patrimonio nunca genera un impuesto a cargo mayor a un peso. Esto es una mejora en términos de eficiencia respecto a esquemas vigentes en años anteriores.

El impuesto al patrimonio también es una mejora en términos de progresividad. En Colombia el 10% de los declarantes más ricos tiene más de 156 veces el patrimonio del 10% de los declarantes menos ricos. Esto es una señal de que en el país **la riqueza está excesivamente concentrada**. La política tributaria, como un instrumento de redistribución de la riqueza, puede ayudar a corregir la alta concentración de la riqueza en nuestro país.

Dicho lo anterior, no se puede desconocer que el impuesto incentiva a que se oculte al menos una parte del patrimonio. Por esta razón, es importante que el impuesto sea complementado con mayores esfuerzos institucionales y administrativos en contra de la elusión y evasión. En particular, urge ampliar las redes de intercambio automático de información con otros países.

Evasión y elusión

Las modificaciones hechas para segundo debate de la reforma contienen medidas que endurecen el castigo contra los grandes evasores fiscales. Por estas conductas, el país pierde anualmente entre **\$50 y \$80 billones**. Actualmente, la persona que eluda o evada impuestos por menos de \$5.000 millones enfrenta multas y sanciones administrativas. Sin embargo,

no comete delito alguno. Las personas que evadan más de \$5.000 millones cometen un delito. Desafortunadamente, la legislación vigente brinda la posibilidad de que no vayan a la cárcel si se pagan intereses y multas. La aplicación de la ley es problemática pues el evasor juega con las debilidades de nuestro sistema. Si es descubierto, puede evitar la cárcel. Si no es descubierto, logra burlarse del sistema.

Como contamos en nuestro [blog fiscal](#), en el primer debate de la reforma tributaria se discutió la posibilidad de modificar los delitos tributarios vigentes para que haya cárcel efectiva para los evasores. Sin embargo, no hubo acuerdo entre Gobierno y congresistas respecto a este punto. Afortunadamente, la ponencia para segundo debate logró endurecer la legislación vigente. A partir de la entrada en vigencia de la Ley, quien eluda o evada impuestos por una suma de \$1.000 millones estará cometiendo un delito. La primera vez que una persona cometa estos delitos no habrá cárcel siempre y cuando el infractor pague el impuesto, los intereses y las multas correspondientes. Pero en caso de reincidencia, el pago de impuestos, los intereses y las multas sólo permitirá una rebaja de la pena de hasta la mitad. De esta forma, habrá cárcel efectiva para evasores

por hasta 4 años y medio la segunda vez que se defraude al fisco y de hasta 9 años a partir de la tercera.

Desde el Observatorio consideramos positivo la disminución del monto para que estas conductas sean consideradas delito y que de ahora en adelante haya cárcel efectiva para los infractores. Estos delitos deben ser considerados como herramientas para construir una cultura tributaria en donde la evasión y la elusión dejen de ser toleradas. La cárcel para evasores, más que una herramienta para recuperar recaudo, es una señal para que la evasión no siga siendo socialmente aceptable.

Transparencia y acceso a la información

La información contenida en las declaraciones de impuestos administradas por la DIAN tiene reserva legal. Esto quiere decir que no está disponible al público. Los únicos que tienen acceso a tal información son los funcionarios de la entidad y sólo pueden usarla en el marco de los fines misionales de esta. Esto se traduce en que la ciudadanía no cuenta con información pública sobre la carga tributaria de distintos perfiles de declarantes.

Desde su fundación, el Observatorio ha insistido en que la política tributaria sea transparente y sujeta a la rendición de cuentas. Por eso celebramos que de ahora en adelante la DIAN esté obligada a publicar de manera periódica una muestra anonimizada y representativa de las declaraciones de los diferentes impuestos administrados por la entidad. Esto es un gran avance en materia de transparencia y acceso a la información tributaria. El acceso a esta información estadística anonimizada permitirá la construcción de mejores análisis sobre política fiscal por parte de los centros de pensamiento y la ciudadanía en general. Como consecuencia, será más fácil identificar las debilidades del sistema tributario y plantear oportunidades de mejora.

También celebramos que la reforma aprobada ordene la inclusión de una casilla de género en las declaraciones del impuesto de renta para personas naturales. Esto permitirá identificar de manera oportuna y veraz si existen efectos desiguales entre hombres y mujeres. Al contar con esta información se podrán plantear mejores políticas que permitan corregir las posibles inequidades tributarias entre ambos géneros.

Recursos del uso del subsuelo

Las empresas del sector de los hidrocarburos tendrán una sobretasa en el impuesto de renta que se determinará con el precio promedio internacional de los últimos 10 años de esta materia prima. Sobre este punto [insistimos en la necesidad de reconsiderar cualquier sobretasa en el impuesto de renta](#) y avanzar en una eliminación general de los beneficios y gabelas tributarias que erosionan el recaudo.

En cuanto a regalías, finalmente se aprobó la no deducibilidad de estas del impuesto de renta. Este es un punto positivo, pues los recursos del subsuelo son propiedad del Estado y deducir el pago de regalías por su extracción deteriora nuestras finanzas públicas. Sin embargo, la medida debería ser complementada con la deducibilidad de los costos asociados a la extracción de regalías en especie. En la actualidad, la DIAN no reconoce estos costos pues no están asociados a la generación de un ingreso a través de una venta. Una vez entrada en vigor la no deducibilidad de las regalías, la DIAN debería reconocer la deducibilidad de los costos asociados a la producción de regalías en especie.

La apuesta inicial de la reforma tributaria sostenía que el 32% del recaudo adicional provendría de impuestos a las personas naturales, siendo este el principal componente. Sin embargo, en la versión finalmente aprobada, el 55% de los \$20 billones de recaudo esperado provendrán del sector minero energético. De esta forma, el recaudo adicional proveniente del uso del subsuelo se convirtió en el punto central de la reforma durante su paso por el Congreso de la República. Esto señala la incapacidad política del estado de obtener recursos tributarios a través de fuentes diversas.

Desde el Observatorio Fiscal de la Javeriana consideramos un contrasentido aumentar significativamente la carga tributaria a la oferta de hidrocarburos mientras que, por otro lado, se subsidia la demanda. El subsidio al precio de los combustibles a través del Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles es insostenible y ejerce mucha presión sobre nuestras finanzas públicas. Prueba de ello, es que para el próximo año se apropiaron \$19 billones de pesos del [Presupuesto General de la Nación](#) para cubrir el déficit del fondo. [Como hemos venido insistiendo](#), el Gobierno Nacional debería desmontar de manera más acelerada los subsidios a los combustibles y utilizar los recursos liberados para aliviar la

pobreza y acelerar la transición energética.

Impuestos saludables

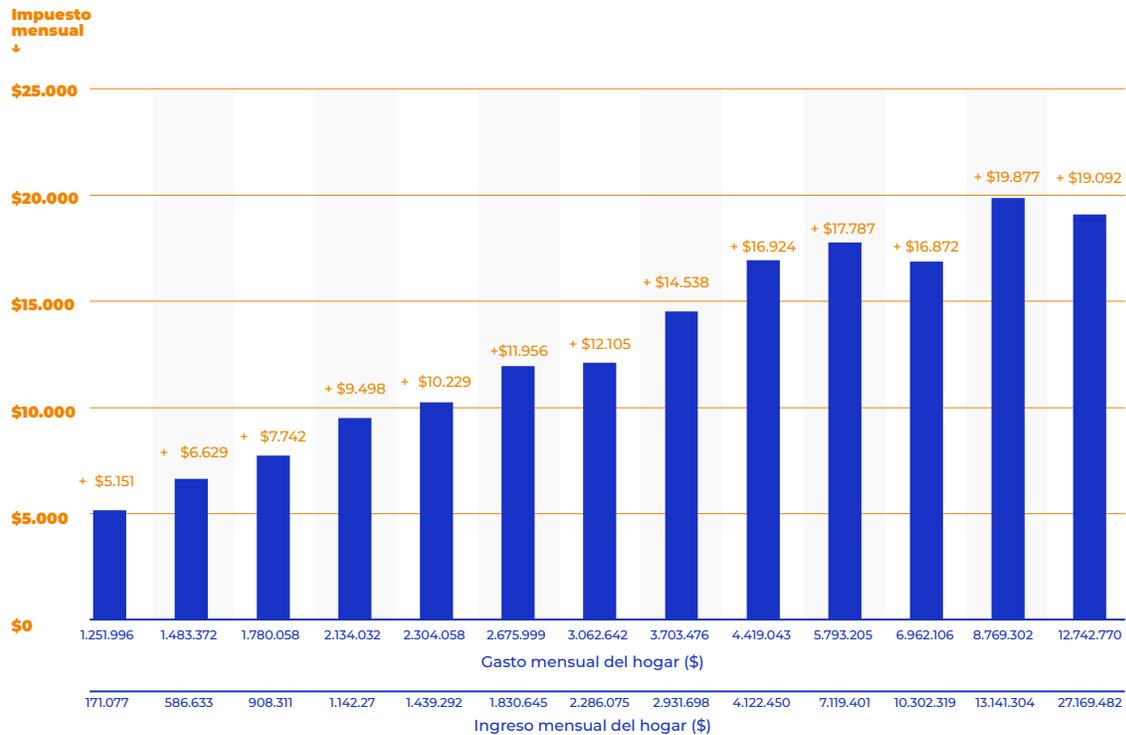
Entidades como la [Organización Mundial de la Salud](#) y la [Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico](#) han recomendado en distintas ocasiones desincentivar el consumo de este tipo de alimentos a través de la implementación de medidas como la creación de impuestos sobre su venta. Estos impuestos tienen efectos de corto y de largo plazo. En el corto plazo, los impuestos encarecen algunos de los bienes consumidos de los hogares. Si se encarecen lo suficiente, es de esperar que se reduzca el consumo de estos bienes. Si la reducción en el consumo de los bienes se hace efectiva, en el largo plazo se esperarían unos beneficios en términos de las condiciones de salud de los hogares.

La reforma creó un paquete de impuestos saludables que grava el consumo de alimentos ultraprocesados y bebidas azucaradas. Este fue uno de los puntos más criticados. Estos impuestos al consumo tienen el potencial de ser regresivos. El temor radica en que, en el corto plazo, el incremento de precios en bebidas azucaradas y alimentos ultra procesados o con alto contenido de azúcares afectaría en mayor medida a las personas de menores ingresos.

Pese al potencial efecto regresivo de este impuesto, **existe evidencia** que sugiere que estos costos se compensan con los beneficios en salud percibidos en el largo plazo. Estos beneficios se manifiestan a través de menores tasas de sobrepeso y obesidad. También **se ha documentado** que la regresividad en el impacto económico de este impuesto en las personas más pobres es superada por el ahorro de recursos públicos y privados destinados a atender los problemas de salud.

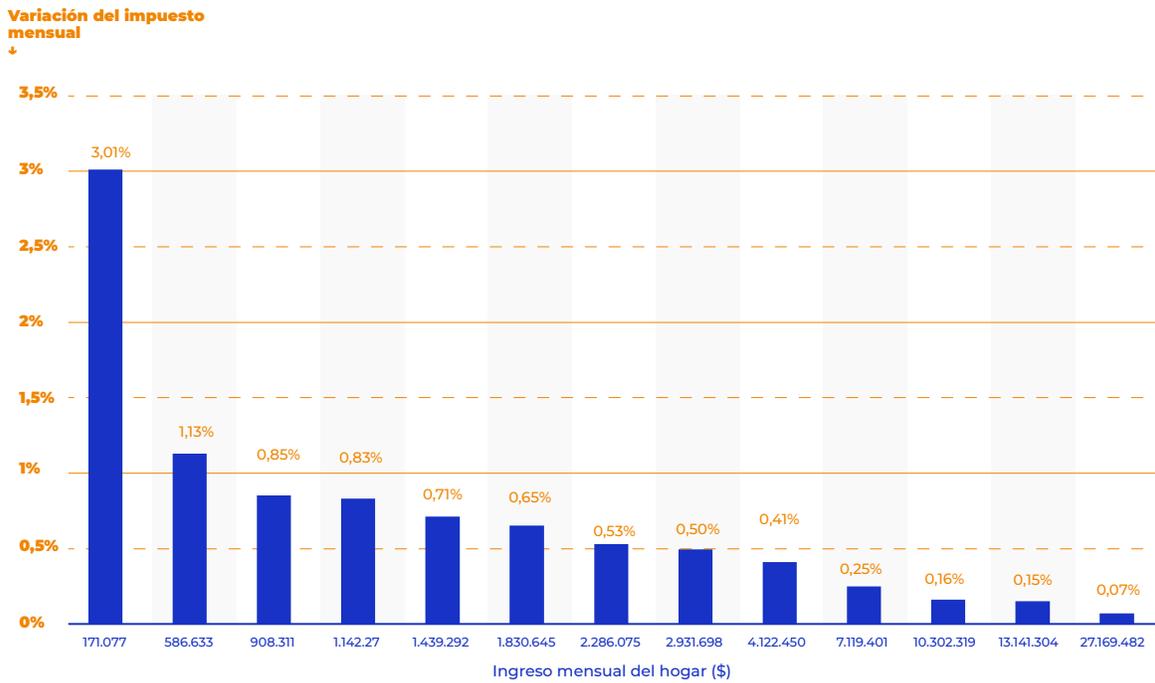
Con el fin de tener una aproximación de los efectos de corto plazo, los impuestos a las bebidas azucaradas y a los alimentos ultraprocesados fueron simulados en nuestro microsimulador. En el Gráfico 4 se expone el pago en pesos adicional de impuestos saludables por mes. En el Gráfico 5 se expone el pago adicional de impuestos saludables por mes como porcentaje del ingreso. En el Gráfico 6 el pago adicional de impuestos saludables como porcentaje del gasto.

Gráfico 4. Pago adicional de impuestos saludables por mes (\$).



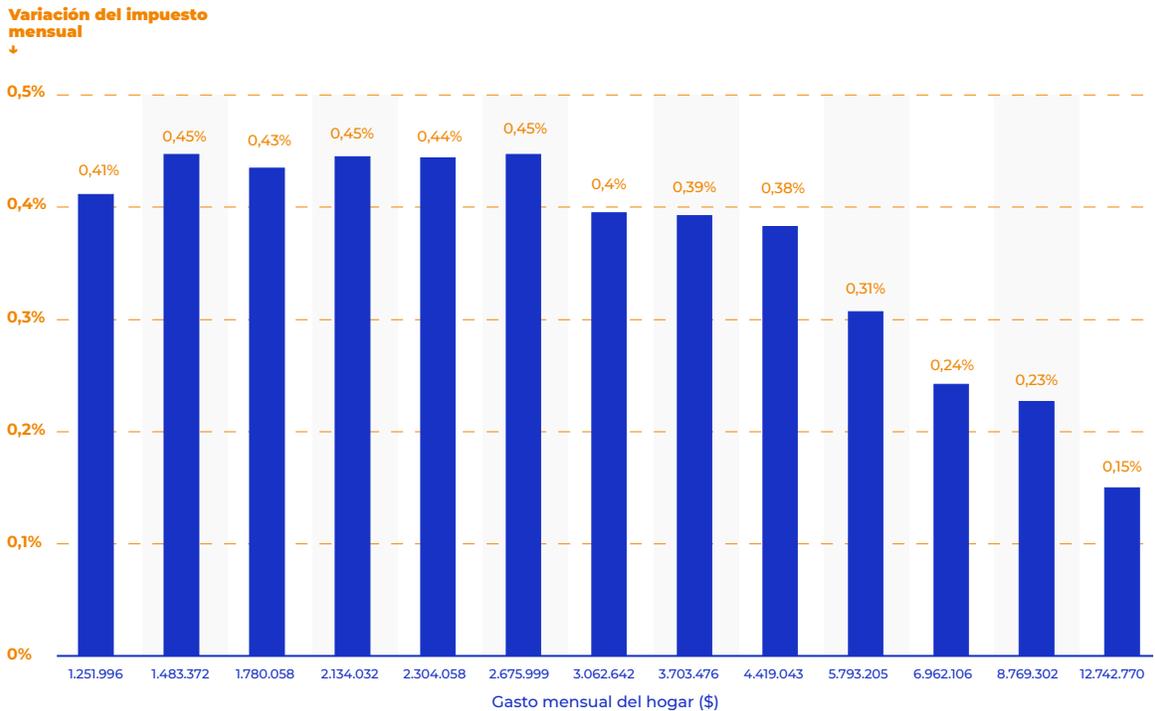
Fuente: Cálculos propios.

Gráfico 5. Pago adicional de impuestos saludables por mes como porcentaje del ingreso.



Fuente: Cálculos propios.

Gráfico 6. Pago adicional de impuestos saludables como porcentaje del gasto.



Fuente: Cálculos propios.

Los resultados evidencian que, como consecuencia de estos impuestos, los hogares más pobres necesitarán de \$5 mil mensuales adicionales para continuar con los mismos patrones de consumo. Estos \$5 mil representan el 0.6% de sus gastos mensuales pero el 3% de sus ingresos mensuales. En contraste, los hogares más ricos necesitarán de \$19 mil mensuales adicionales. Este dinero adicional representa el 0.07% de sus ingresos y el 0.15% de sus gastos. Estos resultados asumen que se conservan los mismos niveles de consumo de este tipo de bienes y no tienen en cuenta los posibles beneficios que habrían en el largo plazo.

Para finales de 2023, los impuestos a las bebidas azucaradas se traducirían en un **aumento de alrededor del 3% en el precio** de los productos con bajo nivel de azúcar y del 6% para el precio de los productos con alto nivel de azúcar. Estos impuestos aumentarán de nuevo en 2024 y 2025. La preocupación en este punto consiste en que el impacto no sea lo suficientemente grande para disuadir a los consumidores de dejar de comprar este tipo de productos. En efecto, la OMS ha establecido que el diseño apropiado para este tipo de impuestos debe **incrementar el valor de su venta en al menos un 20%**.

En conclusión, la creación de estos impuestos es un paso en la dirección correcta. Sin embargo, la falta de ambición respecto al aumento del costo genera incertidumbre respecto a la existencia de un efecto significativo sobre el consumo de estos bienes. Desafortunadamente, la reforma no estuvo acompañada de estudios técnicos estimando el impacto sobre el consumo y sobre la salud. Dicho esto, la posibilidad de que el impuesto sea ajustado más adelante debe seguir abierta. En todo caso, desde el Observatorio Fiscal queremos advertir que este abordaje de salud pública debe hacerse de manera transversal con otras políticas públicas, como la del etiquetado saludable.

— Lo discutido pero no aprobado

Impuesto a las pensiones

En el segundo debate se eliminó el impuesto a las pensiones. Esta propuesta gravaba las pensiones mayores de \$10 millones mensuales. En la actualidad, de los 7 millones de perso-

nas en edad de retiro, tan solo 1,6 millones reciben una mesada pensional. El promedio de estas mesadas es de \$1.5 millones mensuales según la Gran Encuesta Integrada de Hogares del 2021. Estos datos dan luces sobre la falta de cobertura de nuestro sistema de protección a la vejez. En este contexto, **solo el 1% de los pensionados habría tenido que pagar algún impuesto de renta.**

La mayoría de los pensionados de más de \$10 millones mensuales, están en el Régimen de Prima Media administrado por Colpensiones o en alguno de los regímenes especiales. Estas pensiones cuentan con un subsidio implícito que se paga con la plata de todos los colombianos. **Para el 2023, el Presupuesto General de la Nación apropia \$19.3 billones** para conceptos asociados al pago de mesadas pensionales de Colpensiones. La cifra asciende a \$55.9 billones si tenemos en cuenta los regímenes especiales, generando una gran presión sobre nuestras finanzas públicas.

Tener una mesada pensional de más de \$10 millones ubica a ese 1% en una situación privilegiada con respecto al resto de adultos mayores. Desde el Observatorio Fiscal lamentamos que se haya excluido esta propuesta de la reforma tributaria, pues se

desaprovecha una gran oportunidad de corregir la regresividad del sistema pensional y de aportar progresividad a nuestro estatuto tributario.

Tarifa diferencial en el impuesto de renta para personas jurídicas

La Cámara de Representantes aprobó en segundo debate una tarifa diferencial en el impuesto de renta para personas jurídicas. De esta forma, aquellas empresas con utilidades menores a \$160 millones anuales tendrían una tarifa de 30%. Para aquellas con utilidades mayores a esa cifra, la tarifa sería del 35% sobre la totalidad de las utilidades.

Esta propuesta parte de una interpretación equivocada de progresividad. Asocia a las empresas más grandes con las personas más ricas y a las empresas más pequeñas con las personas no tan ricas. Esta asociación no es del todo cierta. Por ejemplo, una gran empresa puede tener múltiples propietarios y ninguno de ellos tiene que ser particularmente rico. Así mismo, una persona muy adinerada puede ser dueño de varias empresas pequeñas.

Más preocupante aún es el impacto de la medida sobre la eficiencia. Supóngase que

una empresa tiene utilidades de \$160 millones anuales. Si la empresa gana un peso adicional, con la medida la carga tributaria aumentaría en \$8 millones anuales. Como consecuencia, la firma se vería en la necesidad de ocultarle ese peso a la autoridad tributaria o de rechazar ese peso adicional. En otras palabras, los incentivos para crecer e invertir desaparecen y los incentivos a evadir y eludir se amplían.

Desde el Observatorio Fiscal sugerimos en algún punto del debate una modificación a la propuesta para evitar los incentivos a la evasión y los desincentivos a la inversión. En vez de tener todas las utilidades gravadas al 35% cuando se supere cierto umbral, se sugirió una tarifa del 35% sobre las utilidades adicionales que estén por encima del umbral. De esta forma, el impuesto adicional generado por un peso adicional nunca estaría por encima de los 0.35 pesos. Desafortunadamente esta propuesta alternativa no fue tomada en cuenta por los representantes a la Cámara.

Eventualmente, la iniciativa de las tarifas diferenciadas se hundió en la conciliación entre Cámara y Senado.

Impuestos a las actividades comerciales de las iglesias

En la Cámara también se aprobó en segundo debate un impuesto de renta a las iglesias sobre sus actividades comerciales. En caso de que el estado tuviese la capacidad para diferenciar con certeza las actividades comerciales de las actividades religiosas, sería muy conveniente esta medida. Sin embargo, es necesario reconocer que existe una zona gris donde puede que no sea claro para la autoridad tributaria identificar la naturaleza de algunas actividades: si son comerciales o religiosas. Eventualmente, el impuesto a las actividades comerciales de las iglesias no fue aprobado en la conciliación entre las dos cámaras.

— Conclusiones

No deja de ser una ironía que el recaudo esperado por la reforma tributaria, el cual ronda los \$20 billones anuales, casi coincide con lo proyectado como subsidio al consumo de

los combustibles para 2023. Sin el subsidio, no habría necesidad de reforma tributaria. Los recursos ahorrados con la eliminación del subsidio serían suficientes para financiar los programas sociales que se piensan financiar con los recursos de la reforma.

Para bien o para mal, el objetivo de la reforma tributaria es la búsqueda de recursos adicionales para la financiación de programas sociales. Su objetivo es el aumento de recaudo y no la construcción de un sistema tributario más eficiente, equitativo y progresivo. Como consecuencia, la mitad del recaudo esperado proviene de un único sector: el minero energético. Al parecer, la única posibilidad de una reforma verdaderamente estructural se dará en circunstancias donde la situación fiscal sea lo suficientemente estable para buscar una reasignación de las cargas tributarias sin aumentar el recaudo total.

Los elementos de una reforma verdaderamente estructural dan para un debate amplio y profundo que escapa del alcance de este informe. Sin embargo, no podemos de-

jar de insistir que la financiación del estado debe depender más de los impuestos directos sobre las personas naturales y menos de los impuestos indirectos y menos de los impuestos sobre las empresas. Sólo en la medida en que se haga explícito el aporte de cada persona a la financiación del estado se incentivaría una mayor participación ciudadana en la discusión y veeduría respecto al uso de los recursos públicos.

Finalmente, la sociedad civil debe prestar mucha atención a la adición presupuestal que el gobierno presentará al congreso, especificando el destino de los \$20 billones que se esperan recaudar. Si el gobierno exige una contribución adicional por parte de la sociedad para las finanzas públicas, la sociedad civil está en el derecho y en la obligación de conocer en qué se gasta cada uno de los \$20 billones de pesos. El balance final de la reforma tributaria en términos de progresividad, equidad y eficiencia dependerá del destino específico de cada uno de esos pesos.

El Observatorio Fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana está dedicado a la veeduría ciudadana del gasto público y la tributación en Colombia. Su fin es democratizar la información sobre las finanzas públicas para promover el voto informado y el activismo civil.

El contenido de este documento está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-CompartirIgual 4.0 Internacional.

(CC BY - SA 4.0).

Para ver una copia de esta licencia, visite:

» <http://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>

Las opiniones expresadas en este documento no representan necesariamente las de la Pontificia Universidad Javeriana.

Si necesita citar este documento, hágalo de la siguiente manera:

Observatorio Fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana. (2022). Informe final sobre el proyecto de reforma tributaria para la igualdad y la justicia social.

Recuperado de <https://www.ofiscal.org/informes>